



Rapport

Rapport over een klacht over de minister van Veiligheid en Justitie te Den Haag.

Datum: 11 juli 2013

Rapportnummer: 2013/084

Klacht

Verzoekster, die de Surinaamse nationaliteit had en in Suriname woonachtig was, klaagde erover dat de Visadienst (van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, thans onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst) van haar verlangde dat zij via een speciaal daarvoor vastgesteld formulier een MVV-adviesverzoek zou indienen, terwijl zij:

als partner van een EU-onderdaan in het bezit diende te worden gesteld van een inreisvisum en;

reeds bij brief van 10 mei 2012 een MVV-adviesverzoek had ingediend bij de Visadienst en daarbij alle benodigde stukken had meegestuurd.

Bevindingen en beoordeling

I. BEVINDINGEN

Inleiding

1.1 Verzoekster had de Surinaamse nationaliteit en was woonachtig in Suriname. Zij wilde zich graag permanent vestigen bij haar partner in Nederland. Verzoekster was zwanger van hem en haar partner had het ongeborn kind officieel erkend. Haar partner was in Nederland woonachtig en genoot inkomsten als ondernemer. Omdat hij de Belgische nationaliteit had, werd hij aangemerkt als onderdaan van de Europese Unie (EU).

Verzoek om inreisvisum c.q. MVV-adviesverzoek

1.2 Bij aangetekende brief van 10 mei 2012 verzocht verzoeksters advocaat de Visadienst, die was ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), om haar een inreisvisum te verstrekken via het consulaat in Paramaribo (Suriname). Hij deed daarbij een beroep op artikel 3, tweede lid, van de Richtlijn 2004/38 (zie Achtergrond, onder 1.). Ook wees hij op het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 25 juli 2002 (zaak C-459/99 BRAX). Dit arrest ging over het recht op toegang en verblijf van gezinsleden van EU-onderdanen uit derde landen, zoals echtgenoten, die niet beschikken over identiteitsbewijzen of visa, maar die bewijs kunnen leveren van hun identiteit en familie- c.q. huwelijksband. Volgens verzoekster was haar toegang tot Nederland als partner van een EU-onderdaan niet gebonden aan een visum of andere voorwaarde. Echter, omdat zij hinder bij vertrek uit Suriname en/of toegang tot Nederland wilde voorkomen deed zij bij brief van 10 mei 2012 tevens een verzoek om advies over een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV-adviesverzoek). Daarbij voegde zij de daarvoor benodigde stukken.

Behandeling verzoek c.q. MVV-adviesverzoek

1.3 De Visadienst bevestigde namens de minister van Buitenlandse Zaken op 22 mei 2012 de ontvangst van de MVV-adviesverzoek. Omdat verzoekster niets vernam stuurde zij op 12 september 2012 een rappelbrief en een faxbericht. Vervolgens diende zij op 25 september 2012 per brief en fax een klacht in bij de Visadienst vanwege het uitblijven van een reactie op haar verzoek om een inreisvisum te verstrekken c.q. het uitblijven van het advies op haar MVV-adviesverzoek.

Reactie (voormalig) minister van Immigratie, Integratie en Asiel

1.4 De (voormalige) minister van Immigratie, Integratie en Asiel verklaarde verzoeksters klacht over het niet reageren op de brief van 10 mei 2012 (kennelijk) gegrond en de klacht over het niet reageren op de rappelbrief van 12 september 2012 (kennelijk) ongegrond. Daarbij liet de minister het volgende weten over het bij brief van 10 mei 2012 ingediende MVV-adviesverzoek. Als verzoekster een advies wenste, diende zij gebruik te maken van het daartoe bestemde formulier (model M138). Dit formulier, dat via de website van de IND te raadplegen was en via de infolijn kon worden opgevraagd, moest ingevuld en voorzien van de gevraagde gegevens en bescheiden worden opgestuurd.

Reactie staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

1.5 Tijdens het onderzoek liet de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het volgende weten. Verzoekster was weliswaar partner van een gemeenschapsonderdaan, maar zij kon niet als een familie- of gezinslid in de zin van artikel 8.7 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (zie Achtergrond, onder 3.) worden beschouwd. Verzoekster en haar partner hadden namelijk niet gedurende minimaal zes maanden een gezamenlijke huishouding gevoerd. De staatssecretaris wees daarbij op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 september 2011 (201009139/1/V4). Er was dus geen sprake van een aangetoonde duurzame relatie op basis waarvan verzoekster in het bezit moest worden gesteld van een inreisvisum. Voor wat betreft het gebruik van een formulier merkte de staatssecretaris het volgende op. Op grond van paragraaf B1/1.1.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (zie Achtergrond, onder 4.) was het stand beleid dat een adviesverzoek middels een daarvoor bestemd formulier werd ingediend. Dit was volgens de staatssecretaris in het belang van de vreemdeling. Ook vergemakkelijkte het gebruik van een standaard formulier een snelle en gestructureerde behandeling van adviesverzoeken. Echter, de IND nam uit oogpunt van klantvriendelijkheid regelmatig adviesverzoeken in behandeling die niet middels dit formulier maar per brief waren ingediend. Verzoekers moesten dan wel de bewoordingen van het formulier volgen en alle daarbij gevraagde gegevens meeleveren. De staatssecretaris liet weten dat het in dit geval beter was geweest om verzoeksters brief van 10 mei 2012 niet alleen door verwijzing naar het ontbrekende formulier af te doen. Op zich waren alle gevraagde bescheiden overgelegd. Ook was het beter geweest om contact op te nemen met verzoeksters advocaat naar aanleiding van de ingediende klacht. De staatssecretaris merkte nog op dat de MVV-adviesprocedure met ingang van 1 juni 2013 was afgeschaft. Ook gaf hij aan dat

verzoekster intussen naar Nederland was gereisd met een MVV en dat zij in het bezit was gesteld van een verblijfsvergunning.

II. BEOORDELING

Vereiste van maatwerk

2.1 Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Dit betekent dat een overheidsinstantie een aanvraag of (advies)verzoek, dat niet middels een voorgeschreven formulier, maar op andere wijze (schriftelijk) is ingediend, zoals per brief, niet enkel om die reden buiten behandeling kan stellen.

Schending vereiste van maatwerk

2.2 De Nationale ombudsman heeft er begrip voor dat de Visadienst, ook in het belang van de vreemdeling, gebruik maakt van voorgeschreven aanvraagformulieren om aanvragen of verzoeken op efficiënte en ordelijke wijze te kunnen verwerken. Dit betekent echter niet dat, wanneer iemand op andere wijze (schriftelijk) een aanvraag of verzoek indient en daarbij de benodigde gegevens bijvoegt, de aanvraag of het verzoek enkel vanwege het niet gebruiken van het voorgeschreven formulier buiten behandeling moet worden gesteld. Dit geldt te meer nu niet is gebleken dat het op andere wijze indienen van een aanvraag tot administratieve problemen zou leiden. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman had de Visadienst verzoeksters brief van 10 mei 2012, waarbij zij een MVV-adviesverzoek deed, in behandeling moeten nemen. Voor zover essentiële gegevens ontbraken, had de Visadienst verzoekster in de gelegenheid moeten stellen om deze gegevens alsnog aan te leveren. Immers, op grond van paragraaf B1/1.1.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (zie Achtergrond, onder 4.) had de Visadienst verzoekster een hersteltermijn van twee weken moeten verlenen. Nu de Visadienst verzoeksters brief van 10 mei 2012, zonder het verlenen van een hersteltermijn, buiten behandeling heeft gesteld, is de Nationale ombudsman van oordeel dat het vereiste van maatwerk is geschonden.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

2.3. Voorts merkt de Nationale ombudsman nog het volgende op. De Visadienst hoefde verzoekster niet meteen als partner van een gemeenschapsonderdaan in het bezit te stellen van een inreisvisum. Immers, eerst moest aan de hand van gegevens en bescheiden worden beoordeeld of verzoekster en haar partner een (aangetoonde) duurzame relatie hadden. Dit bleek volgens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie niet het geval te zijn. Verzoekster en haar partner hadden namelijk niet gedurende minimaal zes maanden een gezamenlijke huishouding gevoerd.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, is gegrond wegens schending van het vereiste van maatwerk.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

1. Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG

Artikel 2, onder 1 en 2

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. „burger van de Unie”: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;
2. „familielid”:
 - a) de echtgenoot;
 - b) de partner, met wie de burger van de Unie overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat een geregistreerd partnerschap heeft gesloten, voorzover de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijk stelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan;
 - c) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
 - d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), die te hunnen laste zijn;

Artikel 3, tweede lid

2. Onverminderd een persoonlijk recht van vrij verkeer of verblijf van de betrokkenen vergemakkelijkt het gastland overeenkomstig zijn nationaal recht, binnenkomst en verblijf

van de volgende personen:

- a) andere, niet onder de definitie van artikel 2, punt 2, vallende familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die in het land van herkomst ten laste zijn van of inwonen bij de burger van de Unie die het verblijfsrecht in eerste instantie geniet, of die vanwege ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door de burger van de Unie strikt behoeven;
- b) de partner met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft.

Het gastland onderzoekt de persoonlijke situatie nauwkeurig en motiveert een eventuele weigering van toegang of verblijf.

Artikel 5, eerste en tweede lid

1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen. Aan burgers van de Unie kan geen inreisvisumplicht of soortgelijke

formaliteit worden opgelegd.

2. Familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, mogen slechts aan de inreisvisumplicht worden onderworpen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 of, in voorkomend geval, de nationale wetgeving. Voor de toepassing van deze richtlijn verleent een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 deze familieleden vrijstelling van de visumplicht. De lidstaten verlenen deze personen alle faciliteiten om de nodige visa te verkrijgen. Deze visa worden zo spoedig mogelijk via een versnelde procedure kosteloos afgegeven.

2. Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001

Artikel 1, eerste lid

De onderdanen van de in de lijst van bijlage 1 opgenomen derde landen dienen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit te zijn van een visum.

In voornoemde bijlage 1 van verordening 539/2001 wordt onder andere Suriname genoemd.

3. Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 8.7, eerste en vierde lid

1. Deze paragraaf is van toepassing op vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een staat die partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, dan wel van Zwitserland, en die zich naar Nederland begeven of in Nederland verblijven.

4. Deze paragraaf is eveneens van toepassing op de ongehuwde partner die een vreemdeling als bedoeld in het eerste lid naar Nederland begeleidt of zich bij hem in Nederland voegt en die een deugdelijk bewezen duurzame relatie met die vreemdeling heeft, en op de rechtstreekse bloedverwant in de neergaande lijn van een zodanige partner, voor zover die bloedverwant jonger is dan 18 jaar en die partner vergezelt of zich bij die partner in Nederland voegt.

Artikel 8.9

1. Aan een vreemdeling als bedoeld in artikel 8.7, tweede, derde of vierde lid, die niet de nationaliteit bezit van een staat als bedoeld in het eerste lid van dat artikel, en die beschikt over een geldige verblijfskaart, afgegeven door de bevoegde autoriteiten van een staat als bedoeld in artikel 8.7, eerste lid, waaruit het verblijfsrecht als familielid blijkt, wordt de toegang niet geweigerd wegens het ontbreken van een geldig visum. In het paspoort wordt geen aantekening gesteld omtrent inreis in Nederland of uitreis uit Nederland.

2. Aan een vreemdeling als bedoeld in artikel 8.7, tweede, derde of vierde lid, die niet de nationaliteit bezit van een staat als bedoeld in het eerste lid van dat artikel, en die evenmin beschikt over een geldige verblijfskaart, worden alle faciliteiten verleend om de nodige visa te verkrijgen. Deze visa worden kosteloos zo spoedig mogelijk afgegeven via een versnelde procedure.

Artikel 8.13

1. De vreemdeling, bedoeld in artikel 8.7, tweede, derde of vierde lid, die niet de nationaliteit bezit van een staat als bedoeld in het eerste lid van dat artikel, heeft langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf in Nederland, voor zover hij in Nederland verblijft bij een vreemdeling als bedoeld in artikel 8.12, eerste lid, onder a, b of c.

2. De vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, meldt zich uiterlijk binnen een maand na afloop van de in artikel 8.11, tweede lid, bedoelde periode aan bij Onze Minister, in geval hij beoogt langer dan drie maanden in Nederland te verblijven, en dient daarbij een aanvraag in tot afgifte van een verblijfsdocument.

3. Bij de indiening van de aanvraag legt de vreemdeling over:

a. een geldig paspoort;

- b. de verklaring van inschrijving van de vreemdeling, bedoeld in artikel 8.7, eerste lid, bij wie hij in Nederland verblijft;
- c. een document waaruit de familierechtelijke relatie of duurzame relatie blijkt met de vreemdeling, bedoeld onder b; en
- d. voor zover hij in Nederland verblijft als familielid als bedoeld in artikel 8.7, tweede lid, onder c of d: bewijs dat hij een dergelijk familielid is;
- e. voor zover hij in Nederland verblijft als familielid als bedoeld in artikel 8.7, derde lid: een door de bevoegde instantie van het land van herkomst afgegeven verklaring dat hij ten laste komt van of inwoont bij de vreemdeling, bedoeld onder b, onderscheidenlijk bewijs van ernstige gezondheidsredenen die de persoonlijke zorg door die vreemdeling noodzakelijk maken;
- f. voor zover hij in Nederland verblijft als partner als bedoeld in artikel 8.7, vierde lid: een bij regeling van Onze Minister vast te stellen relatieverklaring;
- g. voor zover hij in Nederland verblijft als rechtstreekse bloedverwant in de neergaande lijn, jonger dan 18 jaar, van een partner als bedoeld onder f: bewijs dat is voldaan aan de artikelen 3.13 tot en met 3.22.

4. Onze Minister verstrekt onmiddellijk na de ontvangst van de aanvraag een verklaring dat de aanvraag is ingediend.

5. Onze Minister verstrekt de verblijfsgerechtigde vreemdeling binnen zes maanden na de ontvangst van de aanvraag een verblijfsdocument waarvan het model wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Artikel 25, tweede en derde lid, van de Wet is niet van toepassing. (...)

4. Vreemdelingencirculaire 2000

Paragraaf B1/1.1.2

" (...) De referent verzoekt om een advies door het daartoe bestemde formulier ingevuld en voorzien van de gevraagde gegevens en bescheiden te retourneren aan de Visadienst. (...) Indien de referent bij het indienen van het verzoek om advies niet alle gevraagde gegevens en bescheiden heeft overgelegd, wordt hem éénmaal een hersteltermijn van twee weken verleend. (...)"